

# Baratto amministrativo o simbiosi mutualistica? Il saggio di Paolo Duret

 [labsus.org/2017/02/baratto-amministrativo-o-simbiosi-mutualistica-saggio-paolo-duret/](https://labsus.org/2017/02/baratto-amministrativo-o-simbiosi-mutualistica-saggio-paolo-duret/)

14/2/2017

Luca Caianiello - 14 febbraio 2017

L'autore del presente saggio si concentra, in particolare, sull'analisi dell'art. 24, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, prospettandone un'applicazione "sussidiariamente orientata", conforme al modello regolamentare sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, promosso e sostenuto da Labsus.

## ***Il principio di sussidiarietà orizzontale quale motore della "simbiosi mutualistica"***

L'analisi dell'art. 24, d.l. n. 133/2014 – effettuata alla luce di contigue precedenti disposizioni legislative nazionali, nonché di alcuni pertinenti apporti dottrinari, principalmente giuridici, ma anche sociologici e politologici – costituisce l'occasione per affrontare una riflessione ad ampio spettro sulle potenzialità applicative del **principio di sussidiarietà orizzontale**, idoneo a riconfigurare i rapporti tra i cittadini e l'autorità pubblica, improntati sul rigido schema bipolare.

Più in particolare, l'autore ricorre alla **metafora della simbiosi mutualistica** – concetto con cui, in biologia, si identifica l'interazione tra specie diverse, basata su rapporti di mutuo scambio, che generalmente comportano fenomeni di "coevoluzione" – per spiegare come i cittadini (attivi) e l'amministrazione pubblica, in specie quella locale – qui in veste di "*enabler*" ovvero di "attivatore e facilitatore di processi progettuali e di sperimentazioni creative" – possano "co-evolvere", secondo logiche circolari di mutuo vantaggio.

## ***L'art. 24, d.l. n. 133/2014 e le ipotesi di (mero) baratto amministrativo***

Con specifico riferimento all'analisi dell'art. 24, d.l. n. 133/2014, emergono profili di interesse su tematiche di estrema attualità, tra loro spesso interconnesse, quali i *commons*, i beni comuni, i processi di recupero, riqualificazione e rigenerazione urbana, la valorizzazione delle forme di partecipazione delle comunità locali, ma anche alcune criticità, relative, in particolare, alla mancata iscrizione della previsione normativa all'interno del c.d. "Testo unico sugli enti locali" (Tuel), che avrebbe garantito un minimo di organicità e razionalità alla disciplina, nonché al (problematico) coordinamento con altre disposizioni legislative, vale a dire l'art. 23, d.l. 29 novembre 2008, n. 185 e l'art. 4, co. 4, 5 e 6, l. 14 gennaio 2013, n. 10, oggi abrogate e sostanzialmente "ricollocate" nell'art. 189, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. A tal riguardo, peraltro, occorre evidenziare l'insorgenza di ulteriori opacità del quadro legislativo a seguito della recente introduzione dell'art. 190, d.lgs. n. 50/2016, che reca una disciplina assai simile a quella prevista nell'art. 24, d.l. n. 133/2014, rischiando, dunque, di alimentare equivoci sul piano interpretativo.

Sul piano strettamente applicativo, rilevano le letture restrittive dell'art. 24, d.l. n. 133/2014. Molte amministrazioni locali, infatti, recepiscono deliberazioni tese a disciplinare **ipotesi di (mero) baratto amministrativo**, specificamente incentrate sui profili di agevolazione e/o esenzione fiscale, non accogliendo soluzioni di più ampio respiro, pure configurabili alla luce del tenore testuale dell'art. 24, d.l. n. 133/2014. Più in particolare, rilevano le agevolazioni e/o esenzioni concepite per la copertura dei debiti pregressi della cittadinanza (eventualità, come noto, più volte esclusa dalla Corte dei Conti) e le delimitazioni applicative destinate ai soli soggetti che versano in condizioni di difficoltà economiche (peraltro, documentabili sulla base di dichiarazioni Isee, stati di morosità/insolvenza incolpevole, oltre che dell'ammontare del debito fiscale).

Tali fattispecie, dunque, risultano improntate su di una logica remunerativa e sinallagmatica, che si esprime

all'interno di una dinamica duale, non invece circolare e spontanea. Ne consegue una sottovalutazione delle potenzialità dell'art. 24, d.l. n. 133/2014, che, pur presentando intrinseche criticità, lascia ampi margini di manovra alle amministrazioni.

## ***L'art. 24, d.l. n. 133/2014, i regolamenti sull'amministrazione condivisa e il principio di sussidiarietà orizzontale***

In questo senso, viene delineata un'interpretazione **“sussidiariamente orientata” dell'art. 24, d.l. n. 133/2014**, che trova un utile riferimento nei regolamenti sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, la cui legittimazione, tra l'altro, è rinvenibile direttamente nel testo costituzionale, in particolar modo nell'art. 118, co. 4, Cost. Secondo l'autore, infatti, è auspicabile che le amministrazioni favoriscano le iniziative delle diverse forme di cittadinanza, senza riconoscere un regime di favore solo ad alcune di esse (come previsto nell'ultimo periodo dell'art. 24, d.l. n. 133/2014, che configura un diritto di prelazione in capo alle “comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute”, per l'ottenimento di riduzioni fiscali). Al fine di garantire una piena condivisione delle responsabilità, sarebbe, inoltre, necessario prevedere strumenti e sedi utili a verificare il perseguimento delle finalità di interesse generale, attraverso, in particolare, la messa a punto di controlli a posteriori sulle attività (sussidiarie) svolte, tesi a confermare la bontà degli interventi ovvero a revocare o sospendere le misure agevolative, in caso di accertate negligenze e speculazioni; parimenti, occorrerebbe garantire un controllo (diffuso) da parte della cittadinanza sulle attività sussidiarie, nonché sull'operato dell'amministrazione. In questa prospettiva, risulta fondamentale valorizzare la comunicazione collaborativa tra l'amministrazione e i cittadini, promuovendo, in particolare, il ricorso ad unità organizzative specializzate, chiamate a svolgere funzioni di raccordo. Un ultimo richiamo attiene alla necessità di configurare coerentemente le ipotesi di intervento dei cittadini con i connessi strumenti autorizzativi e di programmazione e pianificazione urbanistica.

In questa prospettiva, dunque, le forme di collaborazione e amministrazione condivisa configurabili nei regolamenti si affiancano alle classiche forme di democrazia rappresentativa e di gestione amministrativa, imponendo soluzioni equilibrate, che occorre sempre ricercare volta per volta.

### **LEGGI ANCHE:**

[Perché la Corte dei conti dice no al baratto amministrativo](#)  
[Le ragioni per dire no al baratto amministrativo](#)  
[Corte dei conti, Veneto, parere n. 313/2016](#)  
[Un commento agli artt. 189 e 190 del nuovo Codice dei contratti pubblici](#)

[Luca Caianiello](#) | [Recensioni Ricerche](#)